

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים

ע"ס 1242/05

בפני: כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת מ' נאור

המערערות: 1. אולמי מצפור נוף האגם בע"מ
2. חוף התכלת - טבריה (ניהול) בע"מ
3. צ. דנה החזקה והשקעות בע"מ
4. אולמי ענבל בע"מ
5. ארז נוי חברה להשקעות בע"מ

נגד

המשיבות: 1. עיריית טבריה
2. מועצת עיריית טבריה

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בתיק
[עת"מ 109/03](#) [פורסם בנבו], מיום 29.12.2004 שניתן על
ידי כבוד סגן הנשיא א' אמינוף

תאריך הישיבה: כ' באדר התשס"ו (20. 3.2006)

בשם המערערות: עו"ד מקס חסין

בשם המשיבות: עו"ד יעקב קרני

ספרות:

[א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה \(התשנ"ג\)](#)

[מדיניות מיסוי עירוני](#)

להחלטה במנהלי (2004-12-29): [עתמ 109/03 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה](#) שופטים: סגן ה, אהרן אמינוף עו"ד:

ל במנהלי (2003-08-31): [עתמ 109/03 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה](#) שופטים: סגן ה, אהרן אמינוף עו"ד:

לפסק-דין במנהלי (2003-08-31): [עתמ 109/03 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה](#) שופטים: אהרן אמינוף עו"ד:

מיני-רציו:

- * כמו העלאת תעריפי הארנונה, גם הפחתת תעריפי הארנונה, דורשת את אישור שר הפנים ושר האוצר.
- * מסים – ארנונה – קביעת שיעורי הארנונה
- * משפט מינהלי – חקיקת משנה – תוקפה
- * רשויות מקומיות – ארנונה – הטלתה
- * רשויות מקומיות – ארנונה – שיעורה
- * פרשנות – דין – דיני מסים
- * מסים – ארנונה – הטלתה

הדיון נסב אודות השאלה האם "דיני ההקפאה" בתחום הארנונה מאפשרים לרשות מקומית להפחית את שיעור הארנונה ללא אישור שר האוצר ושר הפנים (להלן: השרים).

בית המשפט העליון, (מפי השופטת נאור ובהסכמת השופטים לוי וגרוניס), דחה את הערעור ופסק כי: מאז מחצית שנות השמונים של המאה הקודמת כפופה הסמכות הנתונה לרשויות המקומיות בענייני ארנונה לשורה של הגבלות סטאטוטוריות המכונות "דיני ההקפאה". "דיני ההקפאה" קבעו כי הסמכות להטיל ארנונה תישאר בידי הרשויות המקומיות אך הוגבל כוחן של הרשויות להעלות תעריפים או להפחיתם ללא אישור השרים.

הפרשנות לפיה דיני ההקפאה מחייבים את אישור השרים בין להעלאת תעריפים ובין להפחתתם לא רק שעולה בקנה אחד עם לשון הדינים ותכליתם ולא רק שהיא מתבקשת לפי עקרונות של הרמוניה חקיקתית ולפי המגמה להגביל את שיקול הדעת של הרשות המקומית כמחוקקת את צו הארנונה אלא שכך גם נהגו השרים במהלך השנים. המדיניות הנוהגת במשרד הפנים חייבה קבלת אישור השרים הן לשם העלאת תעריפים והן להפחתתם ולא הובא כל טעם שיצדיק סטייה ממדיניות זו.

פסק-דין

השופטת מ' נאור:

האם "דיני ההקפאה" בתחום הארנונה מאפשרים לרשות מקומית להפחית את שיעור הארנונה ללא אישור שר האוצר ושר הפנים (להלן: השרים)? זו השאלה הניצבת לפנינו. בית המשפט המחוזי בנצרת, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כבוד סגן הנשיא א' אמינוף) דחה תחילה את עתירת המערערות מחמת שיהוי. ערעור שהוגש לבית משפט זה התקבל במובן זה שהתיק הוחזר לבית המשפט המחוזי כדי שישלים את פסק דינו. במסגרת החלטה שהשלימה את פסק הדין קבע בית המשפט כי למשיבות אין סמכות להפחית את שיעור הארנונה ללא אישור השרים, ועל כך הערעור שלפנינו.

העובדות

1. המערערות מחזיקות באולמות שמחה בעיר טבריה. במסגרת עתירה שהגישו לבית משפט קמא בשנת 2003 טענו המערערות כי תעריפי הארנונה הנגבים בטבריה הם גבוהים ובלתי סבירים. לטענתן, במהלך השנים 1996-2002 סברו חברי מועצת עיריית טבריה כי אין להם סמכות להפחית את שיעורי הארנונה ללא אישור השרים. ואולם, לקראת קביעת צו הארנונה לשנת 2003 נשמעה במועצה העירייה עמדה אחרת והוחלט להפחית את התעריף המוטל על אולמות שמחה ב- 27%. עוד הוחלט כי העירייה תעביר את עניין ההפחתה לאישור השרים, כאשר לטענת המערערות לא הייתה חובה לעשות כן. בנוסף הוחלט במועצת העירייה, כך לטענת המערערות, כי אם השרים לא יאשרו את ההפחתה תעתור העירייה נגד החלטתם. השרים לא אישרו את ההפחתה והמערערות טענו כי אף על פי כן היה על העירייה לגבות ארנונה לפי התעריפים המופחתים. המערערות טענו בעתירה כי "דיני ההקפאה" בתחום הארנונה אינם מונעים מעיריית להפחית תעריפי ארנונה ללא אישור השרים (בשונה מההגבלה לגבי העלאת תעריפים). משכך, בשנים 1996-2002 לא הפעילו חברי מועצת העיר את שיקול הדעת שניתן להם להפחתת תעריפים כך שהתעריפים שנקבעו באותה תקופה בטלים ולחלופין יש לקבוע במקומם תעריף שישקף הפחתה של 27% כפי שנעשה בשנת 2003. כמו כן הלינו המערערות על האופן שבו מחייבת העירייה שטחים נלווים לאולמות.

2. בית משפט קמא דחה כאמור את עתירת המערערות מחמת שיהוי והטיל עליהן הוצאות משפט בסך 30,000 ש"ח. ערעור שהוגש לבית משפט זה התקבל כאמור במובן זה שהתיק הוחזר לבית משפט קמא (עע"ם 9178/03). וכך נקבע בפסק הדין מיום 26.9.2004 (כבוד השופטים א' פרוקצ'יה, א' גרוניס ו- א' רובינשטיין):

"בערעור מיקדו המערערים את טענתם בשאלה האם קנויה למועצת העיר סמכות לקבוע שיעורי ארנונה בתחום המשתרע בין השיעורים המזעריים לשיעורים המירביים בלא צורך באישור השרים, לכשמדובר בהפחתת שיעורים, וזאת במיוחד בהקשר לשנים 2002 ו-2003.

טענה זו עלתה בפני המערערים בערכאה קמא, אולם בית המשפט המחוזי לא נדרש לה, בין בהיבט המשפטי ובין בהיבט העובדתי.

נוכח האמור, ובהסכמת הצדדים, אנו מחליטים להחזיר את העניין לבית המשפט המחוזי על מנת שישלים את פסק דינו, תוך הכרעה בשאלה האמורה. בית המשפט

יהיה רשאי לבקש השלמת טיעונים וראיות במידה
שיראה צורך בכך.
הערעור מתקבל, איפוא, כמפורט לעיל"

3. הדיון הושב אפוא לבית המשפט קמא על מנת שישלים את פסק דינו בשאלה האם יש למועצת העיר סמכות לקבוע שיעורי ארנונה בתחום המשתרע בין השיעורים המזעריים לשיעורים המירביים בלא צורך באישור השרים, כשמדובר בהפחתת שיעורים וזאת במיוחד בהקשר לשנים 2002 ו-2003. בית משפט קמא השיב על השאלה בשלילה וקבע כי לעירייה אין סמכות להפחית תעריפים אלא באישור השרים. ובלשונו:

"בקביעת תעריפי ארנונה מוגבלות הרשויות המקומיות, מאז החלת 'דיני ההקפאה', בהתאמת התעריפים של הסכומים ש'הגיעו כדין' ל'סכום החדש', בהתאם להוראות החוק ותקנות ההסדרים ואין הן רשאיות להפחית סכומים, גם לא אם נמצאים סכומים אלו בין הסכום המירבי למזערי, שלא בהתאם לתקנות ההסדרים, אלא רק באשורם של השרים כאמור בתקנה 9 לתקנות ההסדרים וזאת כדי למנוע פגיעה בתקציב השוטף של הרשויות המקומיות..."

על החלטתו זו של בית המשפט הוגש הערעור שלפנינו. הערעור מעורר כאמור את השאלה האם "דיני ההקפאה" בתחום הארנונה מאפשרים לרשות מקומית להפחית את שיעור הארנונה ללא אישור השרים.

טענות הצדדים

4. המערערות שבות וטענות בפנינו כי חברי מועצת העירייה לא הפעילו משך שנים את שיקול הדעת שניתן להם לשם הפחתת תעריפים. רק לקראת קביעת תעריפי הארנונה לשנת 2003 הופעל שיקול הדעת והתעריפים אכן הופחתו. לטענת המערערות הפחתה זו אינה דורשת את אישור השרים והעירייה פעלה בחוסר סמכות בכך שלא החילה את התעריפים המופחתים. בהקשר זה מסתמכות המערערות על פרשנותן ל"דיני ההקפאה" בהם נעשה שימוש תדיר בביטוי "סייג להעלאה". סייג להעלאה אינו, לטענתן, סייג להפחתה. המערערות טוענות כי "דיני ההקפאה" נועדו כדי להילחם באינפלציה הנגרמת מהעלאות תעריפים אך הפחתת תעריפים בהקשר זה הייתה דווקא "מתקבלת בברכה". המערערות מוסיפות ומציינות כי על פי הפסיקה ניתן לעיריות שיקול דעת רחב בקביעת תעריפי הארנונה. לטענתן, העירייה מוסמכת לקבוע את

תעריפי הארנונה בין הסכומים המירביים לסכומים המזעריים הקבועים בתקנות ורק במקרה של העלאת תעריפים נדרש אישור השרים "וזאת במיוחד בהקשר לשנים 2002 ו-2003". על כן מבקשות המערערות כי לגבי שנת 2003 תפעל העירייה על פי התעריפים עליהם הוחלט, הגם שלא התקבל אישור השרים, ולגבי שנת 2002 תהיה הפחתה של 27% מהתעריפים שנקבעו מאחר שחברי מועצת העירייה לא הפעילו באותה שנה את שיקול הדעת שניתן להם להפחתת תעריפים. לחילופין ביקשו המערערות כי יופחתו ההוצאות שהוטלו עליהן במסגרת פסק הדין הראשון בו נדחתה עתירתן מחמת שיהוי.

5. המשיבות מתנגדות לערעור. לטענתן דיני ההקפאה נועדו להגביל את סמכותן של הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה ולהסדיר באופן כלל-ארצי ואחיד את נושא גביית הארנונה. המשיבות טוענות כי תכלית "דיני ההקפאה" הייתה כפולה: מניעת העלאת תעריפים אך גם ייצוב תקציבי הרשויות המקומיות ומניעת הפחתה בלתי מבוקרת של תעריפים העלולה להביא לגרעון תקציבי של הרשות המקומית. מצב המשק והגירעונות אליהם נקלעות רשויות מקומיות מחזק לדעת המשיבות את טענתן בדבר התכלית הכפולה שעמדה לנגד עיני המחוקק. על כן, לגישתן, רשות מקומית חייבת לקבוע את תעריפי הארנונה כפי שנקבע בתקנות וכל העלאה או הפחתה דורשת את אישור השרים. בהקשר זה מציינות המשיבות כי החלטת העירייה לגבי הפחתת תעריפים בשנת 2003 הובאה כנדרש בפני השרים אך הם דחו אותה. כמו כן מפנות המשיבות לתיקון חקיקה משנת 2005, דהיינו תיקון המאוחר לתקופה בגינה מתנהלת ההתדיינות, אשר קבע במפורש כי גם בעת הפחתת תעריפים יש לפנות לשרים ובכך יש לטענתן תמיכה מובהקת לעמדתן. באשר להוצאות שנפסקו טוענות המשיבות כי מדובר בסכום כולל עבור כל ההליכים שנוהלו ועל כן אין מקום להתערב בו.

דיון

6. אקדים מסקנה לניתוח: לדעתי הדין עם המשיבות. אכן, כמו העלאת תעריפים גם הפחתת תעריפים דורשת את אישור השרים. זאת נוכח לשון דיני ההקפאה ותכליתם וכן מתוך הרמוניה חקיקתית עם הסמכויות הנרחבות הנתונות לשרים בפיקוח על הרשויות המקומיות ועל פי המגמה לפרשנות המגבילה את שיקול דעתן של רשויות מקומיות בכגון דא. ועוד: דרישת אישור השרים היא סבירה וראויה כאשר בענייננו טירבו השרים לבקשת הפחתה. לעניין פרשנות הדינים יש ליתן משקל גם לפרשנות בה

נקטו הרשויות לאורך השנים. יש ליתן משקל גם לתיקון החקיקה משנת 2005 עליו עמדו המשיבות, המחזק אף הוא את המסקנה כי כמו לגבי העלאת תעריפים גם במקרה של הפחתת תעריפים נדרש אישור השרים.

המסגרת הנורמטיבית – לשון ותכלית

7. מאז מחצית שנות השמונים של המאה הקודמת כפופה הסמכות הנתונה לרשויות המקומיות בענייני ארנונה לשורה של הגבלות סטאטוטוריות המכונות "דיני ההקפאה" ([עצ"ם 8635/05](#) עיריית יבנה נ' כהן, פסקה 10 (פורסם בנבו), 15.5.2007)). "דיני ההקפאה" קבעו למעשה כי הסמכות להטיל ארנונה תישאר בידיהן של הרשויות המקומיות אך הוגבל כוחן של הרשויות לשנות את תעריפי הארנונה ללא אישור השרים, אישור המכונה גם "אישור חריג" ([בג"ץ 7712/04](#) וינברג נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקאות 7-13 (פורסם בנבו), 13.7.2006)). עוד [בחוק יסודות התקציב](#), התשמ"ה-1985 נקבע, לעניין סמכותם של השרים:

<p>31. שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, יקבע כללים לענין הטלת מסים, אגרות ותשלומי חובה המשתלמים לרשות מקומית ושינוי שיעורם</p>	<p>מסים המשתלמים לרשויות מקומיות</p>
--	--

8. החל משנת 1985 הגביל המחוקק, מידי שנה, את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה. אין חולק כי אותם "חוקי הקפאה" שנחקקו מידי שנה מגבילים את סמכות העיריות להעלות תעריפים ללא אישור השרים. ואולם, חוקי ההקפאה אינם עוסקים רק בכך ויש בהם התייחסות מפורשת לסמכות השרים גם בהקשר להפחתת תעריפים כגון בענייני מתן הנחות, הקלות וכיו"ב (ראו סעיף 14 לחוק יציבות המשק (הוראות שונות), התשמ"ז-1987; סעיף 1 [לחוק הארנונה הכללית](#) (סייג להעלאה בשנת הכספים 1988), התשמ"ח-1988; סעיף 20 [לחוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989; סעיף 1 לחוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990). יתר על כן, מראשית שנות התשעים ובמסגרת אותה חקיקה "שנתית" ניתן למצוא אמירות מפורשות הקובעות כי גם לשם הפחתת תעריפים – כמו לשם העלאתם – נדרשת מעורבות השרים. וכך קובע סעיף 9 [לחוק הסדרים במשק המדינה](#) (היטלים וארנונה), התשנ"א-1991:

<p>9. (א) לא תטיל רשות מקומית בשל</p>	<p>העלאת</p>
---------------------------------------	--------------

ארנונה

נכס, ארנונה כללית (להלן – ארנונה) לשנת הכספים 1991 בסכום שיש בו העלאה מעל סכום הארנונה שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנת הכספים 1990 כשהוא מוכפל בשלושה רבעים וצמוד בהצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן לפי שיעור עליית המדד מן המדד שפורסם לחודש דצמבר 1989 עד המדד שפורסם לחודש דצמבר 1990.

(ב) רשות מקומית לא תשנה לשנת הכספים 1991 הנחות כלליות בארנונה ותנאי תשלומה, לרבות התוצאות של אי תשלום במועד, לעומת אלה שנקבעו כדין לשנת הכספים 1990, אלא לטובת החייבים בארנונה.

(ג) רשות מקומית לא תטיל לשנת הכספים 1991 ארנונה על סוגי נכסים או על סוגי שימושים בנכסים שעליהם לא הטילה ארנונה לשנת הכספים 1990.

(ד) שר הפנים ושר האוצר, או מי שהם הסמיכו לכך, רשאים –

(1) לקבוע בצו עד ליום א' באדר התשנ"א (15 בפברואר 1991) כי סכום הארנונה יהיה נמוך מן האמור בסעיף קטן (א), ובלבד שלא יפחת מן הסכום שהגיע כדין בשנת הכספים 1990 כשהוא מוכפל בשלושה רבעים;

(2) להתיר העלאת ארנונה בשיעור גבוה מן האמור בסעיף קטן (א) או בסכום גבוה מן הקבוע לפי פסקה (1), להתיר שינוי בהנחה או בתנאי תשלום או בתוצאות של אי תשלום במועד ולהתיר הטלת ארנונה כאמור בסעיף קטן (ג); צו או היתר לפי סעיף קטן זה יכול שיהיו כלליים או לסוגים או מיוחדים, הן לענין הרשויות המקומיות, הן לענין הנכסים והן לענין החייבים בתשלום שעליהם יחולו הצו או ההיתר.

(ה) מי ששר האוצר ושר הפנים הסמיכו לכך יודיע לוועדת הכספים של

הכנסת על כל היתר כללי או לסוגים שניתן לפי סעיף זה, תוך 30 ימים מיום שניתן.

(ו) הודעה על היתר או צו לפי סעיף זה תפורסם ברשומות, ותחילתם תהיה ביום תחילת שנת הכספים 1991, זולת אם נקבע בהם אחרת.

על פי האמור בסעיף 9(ד) ברור אפוא כי גם כדי להפחית מסכום הארנונה נדרשת מעורבות השרים. למעשה, מתוך סעיפים 9(ד)1 ו-2 ניתן לראות כי מבחינת המחוקק קיימת סימטריה בין הפחתת תעריפים ובין העלאת תעריפים ושני המצבים דורשים את מעורבות השרים. כך עולה גם מסעיף 12 [לחוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992, הקובע:

12. (א) רשות מקומית תטיל בשנת הכספים 1992 ארנונה כללית בשל נכסים בסכומים השווים לסכומים שהגיעו כדין בשל אותם נכסים בשנת הכספים 1991, כשהם מוכפלים בארבעה שלישים ובתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן – המדד) לפי שיעור עליית המדד מן המדד שפורסם לחודש דצמבר 1990 עד למדד שפורסם לחודש ספטמבר 1991.

העלאת
ארנונה בשנת
1992

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) הארנונה למגורים בשנת הכספים 1992, לא תפחת מסכום של 10 שקלים חדשים למטר מרובע, בתוספת הפרשי הצמדה למדד כאמור בסעיף קטן (א).

(ג) לא הטילה רשות מקומית ארנונה כללית לשנת הכספים 1992, תשולם הארנונה בשנה זו בתחום אותה רשות בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) ו- (ב), וזאת על אף האמור בכל דין. (ד) רשות מקומית לא תשנה לשנת הכספים 1992 הנחות כלליות בארנונה ותנאי תשלומה, לרבות התוצאות של אי תשלום במועד, לעומת אלה שנקבעו כדין לשנת הכספים 1991.

(ה) רשות מקומית לא תטיל לשנת הכספים 1992 ארנונה על סוגי נכסים או על סוגי שימושים בנכסים שעליהם לא הטילה ארנונה לשנת הכספים 1991, וכן לא תפטור מארנונה בשנת

הכספים 1992 נכסים שעליהם הוטלה
ארנונה בשנת הכספים 1991.

(ו) שר הפנים ושר האוצר, או מי
שהם הסמיכו לכך, רשאים להתיר
שינויים מהאמור בסעיפים קטנים (א)
עד (ד); היתר לפי סעיף קטן זה יכול
שיהיה כללי או לסוגים או למיוחדים,
הן לענין הרשויות המקומיות, הן לענין
הנכסים והן לענין החייבים בתשלום
שעליהם יחול ההיתר.

(ז) מי ששר האוצר ושר הפנים
הסמיכו לכך, יודיע לוועדת הכספים של
הכנסת על כל היתר כללי או לסוגים
שניתן לפי סעיף זה, תוך 30 ימים מיום
שיינתן.

(ח) הודעה על היתר לפי סעיף זה
תפורסם ברשומות, ותחילתו תהיה
ביום תחילת שנת הכספים 1992, זולת
אם נקבע בו אחרת.

סעיף 12(א) קובע למעשה כי לגבי שנת 1992 הרשות המקומית נדרשה להטיל
ארנונה בסכום השווה לסכום שהוטל בשנה שלפני כן כשהוא מוכפל בארבעה שלישים
ובתוספת הפרשי הצמדה. סעיף 12(ו) ממשיך וקובע כי השרים הם "הרשאים להתיר
שינויים" מסכום זה. במילים אחרות, המחוקק אינו עושה כאן שימוש אך במילה
"העלאה" כפי שטענו המערערות אלא מתייחס לכל ה"שינויים" האפשריים מאותו
סכום שעל הרשות המקומית להטיל, לרבות, כמובן, הפחתה. הנה כי כן, מתוך דברו
המפורש של המחוקק ברי כי אף הפחתה דורשת את אישור השרים. כותרת הסעיף
("העלאת ארנונה") אינה יכולה לגבור בהקשר זה על דברו המפורש של המחוקק. ניתן
למעשה לומר כי "דיני ההקפאה" כשמם כן הם. הם "הקפיאו" את התעריפים הן
מבחינת האפשרות להעלות תעריפים והן מבחינת האפשרות להפחית תעריפים, ללא
אישור השרים. לא לשווא נקבע אפוא כי "שיעורי הארנונה של שנת 1985 היו לבסיס
שיעורי הארנונה" (בג"ץ 7053/96 אמקור בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נג (1) 193, 198 ו
(1999); כן ראו: רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נו (2) 481,
494 (2003)). ובמקום אחר נאמר:

"דיני ההקפאה שללו הלכה למעשה מהרשויות
המקומיות את זכותן לקבוע את תעריפי הארנונה בשנות
הכספים 1986-1992. בשבע שנות מס אלה, לא היו
המועצות של הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע בצווי
הטלת הארנונה תעריפים" (הנריק רוסטוביץ, פנחס

גלעד, משה וקנין ונורית לב ארנונה עירונית ספר ראשון
457 (מהדורה חמישית, רונית כהן כספי ושגיב חנין
עורכים, 2001) (להלן: דוסטוביץ)

9. אכן, מאז שנת 1985 נוסח "חוקי ההקפאה" השונים אינו זהה ואף ניתן לומר כי במילה "העלאה" בה התמקדו המערערות נעשה שימוש תדיר יותר ולו לגבי השנים 1985-1990 אך בכך אין כדי להכריע את הכף. כפי שציין השופט ריבלין בענין שקם בע"מ, בעמ' 491:

"אין עילה במקרה זה לבודד הוראת הקפאה המתייחסת לשנה מסוימת ולהעניק לה פרשנות נבדלת משלה במנותק מיתר הוראות ההקפאה. [...] עלינו להעניק להוראות ההקפאה המשתנות פרשנות אחת אחידה מן הטעם הפשוט שלכולן תכלית דומה"

ודוק: אף אם היה נקבע כי בשנים 1985-1990 מנעה החקיקה רק העלאת תעריפים ללא אישור השרים מבלי למנוע הפחתת תעריפים לא היה בכך כדי לסייע למערערות. זאת נוכח דברו המפורש של המחוקק בשנים 1991 ו-1992 (ראו והשוו [בג"ץ 4487/08](#) עמותת רופאים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בעזה, פסקה 8 (פורסם בנבו), 4.9.2008); וכן מן הטעם שהערעור שלפנינו והסעדים המבוקשים מתייחסים כאמור לשנים 2002 ו-2003. לפרשנות הדין בתקופה זו אעבור עתה.

10. בשנים 1985 עד 1992 נקבעו כאמור "דיני הקפאה" מידי שנה בשנה. משנת 1993 חל שינוי ב"דיני ההקפאה" כאשר פורסם [חוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: החוק). מטרתו של חוק זה נקבעה בסעיף 1:

מטרת החוק
1. חוק זה בא לתקן חוקים שונים, לבטלם, לדחות תחילתם או להאריך את תקפם, ולקבוע הוראות נוספות, במטרה לאפשר השגת יעדי התקציב ועמידה במגבלת הגרעון לשנת הכספים 1993 והשגת יעדי המדיניות הכלכלית.

החוק ביטל מספר סעיפים [בפקודת העיריות](#) שעסקו בענייני ארנונה וקבע במקומם הוראות חדשות. נביא הוראות אלה כנוסחן בתקופה הרלבנטית לענייננו –

דהיינו השנים 2002 ו-2003. על התיקון שבוצע כאמור בחוק בשנת 2005 נעמוד בהמשך.

סעיף 8 לחוק מתייחס לסמכותה של רשות מקומית:

8. (א) מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס.

(ב) השרים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לענין הטלת ארנונה כללית.

ארנונה
כללית

ואולם, סמכותה של רשות מקומית אינה בלתי מוגבלת ועליה לפעול בגדר הכללים שיקבעו על ידי השרים. בכך עוסק סעיף 9 לחוק:

9. (א) השרים יקבעו בתקנות, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית, וכן רשאים הם לקבוע יחס בין הסכומים אשר יוטלו על כל אחד מסוגי הנכסים. הסכומים המרביים והמזעריים יעודכנו לכל שנת כספים ...

(ב) רשות מקומית תקבע את סכומי הארנונה הכללית לכל שנת כספים, בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות לפי סעיפים 8(ב) ו-9(א) ובאופן שבכל שנה יעודכנו סכומי הארנונה ... ; בתקנות כאמור יכול שייקבע כי –

(1) רשות מקומית רשאית להעלות את סכומי הארנונה הכללית, דרך כלל או לסוג נכסים, בשיעור גבוה מן האמור, ובלבד שהעלאת ארנונה בשל נכס שאינו מבנה מגורים תותנה בהעלאת ארנונה בשל נכס מסוג מבנה מגורים ... ;

(2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים

כללים
לארנונה

כאמור, ובלבד שקיבלה לכך אישור
 השרים; תחילתו של האישור
 בראשית שנת הכספים שבשלה הוא
 ניתן; שר הפנים או מי שהוא הסמיך
 לכך יודיע לועדת הכספים של
 הכנסת על מתן האישור.

...

...

(ד) תקנות לפי סעיף זה יותקנו
 באישור ועדת הכספים של הכנסת.

בעניינו יש גם להפנות לסעיף 12 לחוק:

12. (א) השרים יקבעו בתקנות תנאים
 וכללים למתן הנחות אחרות בתשלומי
 הארנונה הכללית, ואת שיעורי ההנחה
 המרביים.

הנחות
 בארנונה

(ב) שר הפנים יקבע בתקנות
 תנאים וכללים למתן הנחות אחרות
 בתשלומי הארנונה הכללית, ואת
 שיעורי ההנחה המרביים וכן רשאי הוא
 לקבוע את שיעורי ההנחה המזעריים.

(ג) מועצה לא תפחית תשלומי
 ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו
 במחזיק בנכס התנאים שנקבעו בתקנות
 לפי סעיף זה, ובהתאם לכללים
 ולשיעורים שנקבעו.

המילים המודגשות הוספו בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה
 להשגת יעדי התקציב), התשנ"ו-1995 שפורסם ביום 8.1.1996 במסגרתו תוקן סעיף 12
 (ב) על ידי הוספת מילים אלה.

הנה כי כן, לשונו של סעיף 12(ג) היא מפורשת: מועצה לא תפחית תשלומי
 ארנונה כללית אלא בהתאם לכללים שיקבעו בתקנות. בכך נסתם הגולל על טענת
 המערערות לפיה עניינם של דיני ההקפאה רק במניעת העלאת תעריפים. מכל מקום,
 החוק מסמיך את השרים לקבוע בתקנות סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה
 הכללית וכן כללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית (סעיף 9(א)). החוק ממשיך
 וקובע כי על רשות מקומית לקבוע את סכומי הארנונה הכללית לכל שנת כספים,
 בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות (סעיף 9(ב)). החוק גם מסמיך את השרים לקבוע
 בתקנות שרשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים ובלבד שקיבלה

לכך את אישור השרים והשרים אכן קבעו כך בתקנות. יוצא אפוא כי על פי החוק רשות מקומית חייבת לקבוע את סכומי הארנונה על פי הכללים שבתקנות. כדי להטיל ארנונה שלא על פי הכללים נדרשת הרשות המקומית לאישור השרים. השאלה הנשאלת היא האם רק העלאת תעריפים אינה תואמת את ה"כללים" ומחייבת את אישור השרים או שמא גם הפחתת תעריפים אינה תואמת ל"כללים" ומחייבת את אישור השרים? כדי להשיב לשאלה עלינו לפנות לכללים שנקבעו בתקנות.

11. כסמכותם בחוק התקינו השרים מאז שנת 1993 ומידי שנה תקנות אשר קבעו, בין היתר, את הכללים לקביעת ארנונה. כמו כן נקבעו בתקנות סוגי נכסים בהתאם לשימוש בהם כאשר לכל "סוג" נכס נקבעו תעריפים מזעריים ומירביים. בשנים שלענייננו – השנים 2002 ו-2003 – הוארך בחקיקה ראשית ([חוק הארנונה הכללית לשנת 2002](#) (הוראת שעה), התשס"ב-2002, [חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, בהתאמה), "בשינויים המחויבים", תוקפן של התקנות שהותקנו לשנת 2000 – [תקנות הסדרים במשק המדינה](#) (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן: התקנות) – כך שאין מדובר עוד בתקנות "סתם" והכינוי "תקנות" – להבדיל מדבר חקיקה ראשית – אינו מדויק עוד. כפי שקבע השופט ברק:

"הלכה מבוססת היא, כי משהוארך תוקפה של חקיקת משנה על-ידי חוק של הכנסת, הופכת היא לחקיקה ראשית (ראה, לראשונה: [בג"צ 243/52 נביאלר נ' שר-האוצר, פ"ד ז \(1\) 424](#)], בעמ' 429; ולאחרונה: [בג"צ 37/89 ואסם תעשיות מזון בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד מג \(4\) 111](#)] בעמ' 120). הלכה זו, שנקבעה ביחס לתקנות שעת חירום, יפה גם ביחס לחקיקת משנה רגילה. מכאן, שבעקבות חקיקת סעיף 12 לחוק ההסדרים הפכו התקנות לדבר חקיקה ראשית, וכינוין בשם 'תקנות' איננו מדויק עוד" ([בג"ץ 4472/90 מועצה מקומית אורנית נ' שר האוצר, פ"ד מו \(1\) 95, 99](#) (1991))

התקנה הרלבנטית לענייננו היא תקנה 7 לתקנות:

7. (א) הארנונה הכללית אשר תטיל רשות מקומית בשנת הכספים 2000 - (1) על מבנה מגורים, שאיננו כללים לקביעת ארנונה כללית	
--	--

בית אבות, תהיה בסכום החדש
 או בסכום המזערי, לפי הגבוה,
 ובלבד שלא תעלה על הסכום
 המרבי;
 (2) על בית אבות תהיה בסכום
 החדש, או בסכום המזערי, לפי
 הגבוה, ובלבד שלא תעלה על
 הסכום המוטל בפועל בשנת
 הכספים 2000, באותו אזור על
 מבנה מגורים שאיננו בית
 אבות.

(ב) הארנונה הכללית אשר תטיל
 רשות מקומית בשנת הכספים 2000
 בשל נכס אחר לא תפחת מן הסכום
 המזערי ולא תעלה על הסכום המרבי.
 (ג) הארנונה הכללית אשר תטיל
 רשות מקומית בשל נכס שאינו מבנה
 מגורים, ואינו נכס אחר תהיה בסכום
 החדש ובלבד שלא יפחת מהסכום
 המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי.

המשיבות טענו כי לענייננו רלבנטית תקנה 7(ג) הקובעת כי על הרשות
 המקומית להטיל ארנונה ב"סכום החדש" ובלבד שסכום זה לא יפחת מהסכום המזערי
 ולא יעלה על הסכום המרבי. תקנה 7(ג) מתייחסת לנכס שאינו מבנה מגורים ואינו "נכס
 אחר". למערערות ניתנה הזדמנות להגיב לטענה זו אך הן לא עשו כן כלומר הן לא
 כפרו בכך שתקנה 7(ג) היא הרלבנטית לעניינן. דהיינו, נכסיהן של המערערות אינם
 מבני מגורים וגם אינם "נכסים אחרים". "נכסים אחרים" מוגדרים בתקנה 1 לתקנות
 כ"סוגי נכסים שאינם מפורטים בתקנה 5(1) עד (12)". סוגי הנכסים המפורטים בתקנה
 5 הם: (1) מבנה מגורים; (2) משרדים, שירותים ומסחר; (3) בנקים וחברות ביטוח; (4)
 תעשייה; (5) בתי מלון; (6) מלאכה; (7) אדמה חקלאית; (8) קרקע תפוסה; (9) קרקע
 תפוסה במפעל עתיר שטח; (10) קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים; (11)
 חניונים; (12) מבנה חקלאי. תקנה 7(ג) קובעת אפוא כי לגבי נכס שאינו מבנה מגורים
 ואינו נכס אחר – ולמעשה אותם 11 סוגי נכסים שפורטו לעיל (שאינם מבנה מגורים) –
 על הרשות המקומית להטיל את "הסכום החדש". המערערות לא כפרו כאמור בכך
 שנכסיהן באים בגדר סוגים אלה. "הסכום החדש" אליו מפנה תקנה 7(ג) מוגדר בתקנה
 1 כסכום שהגיע כדין בתוספת שיעור של 4.8 אחוזים ממנו (בחקיקה שהאריכה את
 תוקף התקנות כאמור לעיל שונה שיעור זה ל- 2.5 אחוזים לגבי שנת 2002 ולגבי שנת
 2003 שונה השיעור ל- 3.2 אחוזים). "הסכום שהגיע כדין" מוגדר בתקנה 1 כסכום
 הארנונה הכללית שהגיע כדין למטר רבוע של נכס לשנת הכספים 1999, לרבות מה

שהיה משולם בלי הנחה כלשהי, אם ניתנה (הביטוי "הכספים 1999" שונה אף הוא בהתאמה). הנה כי כן, באשר לנכס שאינו מבנה מגורים ואינו נכס אחר התקנות מגדירות במדויק את התעריף שהרשות המקומית תטיל. מדובר בתעריף שהוטל בשנה שחלפה בתוספת שיעור מסויים. זהו למעשה תמצית עניין "דיני ההקפאה" והרקע לקביעה כי "על פי הוראות ההקפאה מתבסס תעריף הטלת הארנונה מדי שנה, על תעריף הטלת הארנונה ש'הגיע כדין' בשנה שקדמה לו" (ע"א 10977/03 דור אנרגיה (1988) בע"מ נ' עיריית בני ברק, פסקה ג (פורסם בנבו), 30.8.2006).

תקנה 9 לתקנות מתייחסת למצב בו מבקשות רשויות מקומיות לפעול אחרת:

אישור חריג 9. (א) מועצה רשאית להטיל ארנונה בשנת הכספים 2000, שלא כאמור בתקנות 7 ו-8 בסכום שלא יעלה על הסכום המרבי -

(1) באישור שר הפנים, או מי שהוא הסמיך לכך, בנכס מסוג מבני מגורים;

(2) באישור שר הפנים ושר האוצר או מי שהם הסמיכו לכך, בנכס שאינו מבנה מגורים.

...

12. לשון התקנות – וכאמור הכינוי "תקנות" אינו מדויק עוד – מובילה למסקנה ברורה לפיה יש לדחות את טענת המערערות כי רק במקרה של העלאת תעריפי הארנונה נדרש אישור השרים ואילו כאשר מדובר בהפחתת תעריפים הרשות המקומית יכולה להטיל כל תעריף כרצונה ובלבד שהוא יהיה בין הסכום המזערי לסכום המרבי. תקנה 7(ג) קובעת במפורש את התעריף שעל הרשות להטיל ולכן צודקות המשיבות בטענתן כי על רשויות מקומיות להטיל את "הסכום החדש" ואין מדובר בסכום שביכולתן לקבוע כרצונן (ראו: ענין דור אנרגיה (1988) בע"מ; כן ראו בספרו של רוטטוביץ, בעמ' 444: "מאז חקיקת חוק ההסדרים, התוספת לארנונה אינה תוספת מרבית, כי אם תוספת שהמועצה מחויבת בה"; והשוו: ע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נו (3) 337, 348 (2003)). הסכום שיש להטיל נקבע אפוא בתקנות. אכן, רשות רשאית להטיל סכום אחר – בין גבוה יותר ובין נמוך יותר – אך לכך נדרש אישור השרים כאמור בתקנה 9. ודוק: אף אם היו המערערות טוענות (והן לא טענו) כי נכסיהן מהווים "נכסים אחרים", דהיינו שיש לפעול על פי תקנה 7(ב) ולא על

פי תקנה 7(ג), לא היה בכך כדי להועיל. תקנה 7(ב) קובעת אומנם כי באשר ל"נכס אחר" הרשות המקומית רשאית לקבוע את תעריף הארנונה בין הסכום המזערי לסכום המירבי אלא שלכאורה לגבי נכס אחר הסכום המזערי והמירבי הם זהים (ראו סעיפים 5, 6 לתקנות).

13. דומה שניתן היה להסתפק באמור עד כאן כדי להכריע את גורלו של הערעור ולקבוע כי גם לשם הפחתת תעריפים – כמו לשם העלאתם – נדרשת רשות מקומית לאישור השרים. ואולם, אף אם אניח לטובת המערערות כי מבחינה לשונית אפשרית, כטענתן, גם פרשנות אחרת – קביעה זו לא תשתנה.

14. כידוע, "כמו כל חוק אחר, גם לעניין חוק מס נקודת המוצא היא לשון החוק, והשאלה היא, אם לאפשרויות השונות יש עיגון, ולו מינימאלי, בלשון ההוראה. מבין האפשרויות הלשוניות השונות יש לבחור אותה אפשרות, המגשימה את מטרתה של חקיקת המס" (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט (2) 70, 75, 75 (1985)). וכפי שקבעה זה לא מכבר השופטת ארבל:

"ככל שהדברים אמורים במלאכת הפרשנות, הרי שאין לדיני המיסים כללים משלהם והם ניזונים מכללי הפרשנות הכלליים של שיטת המשפט. נקודת המוצא של פרשנות חוקי המס, בדומה לכל חוק אחר, תהיה לשונו של החוק, ואם הלשון נשארת סתומה כך שניתן לפרשה בדרכים שונות, כי אז יש לפרש את החוק לפי התכלית החקיקתית ולפי הפירוש המגשים את מטרת חקיקת החוק" (ע"א 10251/05 ברשף אילת בע"מ נ' פקיד שומה אילת, פסקה 12 (פורסם בנבו), 19.12.2007).

כאמור אף אם אניח, ואין זו דעתי, כי בענייננו קיימת אפשרות לשונית נוספת כעמדת המערערות, לא יהיה בכך כדי לסייע להן מן הטעם שאפשרות זו לא תגשים את מטרת החקיקה ותכליתה. בעניין זה מקובלת עליי עמדת המשיבות כי תכלית "דיני ההקפאה" הייתה כפולה: מניעת העלאת תעריפים במסגרת המאבק באינפלציה ובצד זאת ייצוב תקציבי הרשויות ומניעת גרעונות. על תכלית כפולה זו ניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג–1992, ה"ח 2143, 8-9:

"לפני שנת 1987 נהגו הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה, ובעיקר את הארנונה למגורים, מדי

שנה בשיעורים ריאליים, כדי להגדיל את הכנסותיהן. לעומת זאת נתנו הרשויות המקומיות הנחות בארנונה למגורים, לעתים בשיעורים ניכרים ושלא בהתאם להנחיות משרד הפנים.

למצב זה היו כמה השלכות שליליות: שינויים ריאליים בתעריפי הארנונה משפיעים באופן ישיר על מדד המחירים לצרכן; העלאה ריאלית של שיעורי הארנונה המוטלים על המגור היצרני והטלת אגרות נוספות פוגעת ברווחיות המגור היצרני. מתן הנחות בלתי מוגדרות מראש בארנונה מביא לגרעון בתקציב השוטף של הרשויות המקומיות.

מאז שנת 1987 הוגבל מדי שנה עדכון הארנונה במסגרת חוקי ההסדרים במשק המדינה. על מנת לקבוע כללים אחידים להטלת ארנונה כללית וסיבות מוגדרות למתן הנחות, מוצע להסדיר את נושא הארנונה בחקיקה ראשית על פיה יקבעו שרי האוצר והפנים את השיעורים המרביים והמזעריים לארנונה, את שיעורי העדכון ואת הסיבות להנחות ושיעורן. כן יקבעו השרים באופן אחיד לכל הרשויות את סיווג הנכסים ושיטת חישוב השטחים ואת היחס בין שיעורי הארנונה שיוטלו על סוגי הנכסים השונים" (וראו והשוו גם, למשל, סעיף 1 לחוק יציבות המשק (הוראות שונות), התשמ"ז-1987)

מתוך דברי ההסבר ניתן ללמוד כי אכן תכלית חוק ההסדרים הייתה כפולה: הן מניעת העלאת תעריפים המשפיעה באופן שלילי על מדד המחירים לצרכן והן מניעת הפחתה בלתי מבוקרת של תעריפים המביאה לגרעון. מדובר למעשה בשני צידי המטבע, ויפים בהקשר זה דברי השופט מ' חשין לפיהם "הקלה במיסוי על פלוני פירושה הוא אפוא – על דרך העיקרון – הכבדה במיסוי על פלמוני" ([בג"ץ 6741/99 יקותיאלי נ' שר הפנים, פ"ד נה \(3\) 673, 687 \(2001\)](#); כן ראו דבריו ב- [ע"א 1842/97 עירית רמת-גן נ' מנחמי מגדלי דוד רמת-גן בע"מ, פ"ד נד \(5\) 15, 48 א \(2000\)](#)). כשם שאין לאפשר העלאה ללא אישור השרים אין גם לאפשר הפחתה ולהיפך. לעניין התכלית הכפולה שעניינה מניעת העלאת תעריפים בצד שמירה על איזון תקציבי ומניעת גירעונות יפים גם דברי השופט בניש:

"המחוקק הסמיך את השרים לפקח על הרשויות המקומיות כדי שאלו יפעלו בהתאם להוראת חוק ההסדרים והתקנות. בידי השרים הופקדה השמירה על האיזון בין הצורך לקיים את מגמת ההקפאה במשק תוך מניעת הידרדרות אינפלציונית, לבין הצורך להבטיח את צורכי הרשויות המקומיות ואת יכולתן ליתן שירותים ראויים לתושביהן ללא יצירת גירעונות תקציביים. לשם השגת האיזון האמור היה על השרים לבחון את התעריף

המבוקש המובא לאישורם" (ענין אמקור בע"מ, בעמ' 216 ז; כן ראו [ע"ע 9530/05](#) ריבוע כחול - ישראל בע"מ נ' עיריית עפולה, פסקה ט(3) (פורסם בנבו), 16.1.2008))

15. ועוד: אין להתפלא כי "דיני ההקפאה" מבקשים להתמודד גם עם סוגיית הגירעונות של הרשויות המקומיות. מצבן הכספי של הרשויות המקומיות בישראל מתאפיין במשברים חוזרים ונשנים והעניין אינו יורד מסדר היום הציבורי. בסקר בנק ישראל בשנת 2003 צויין, למשל, כי "תכניות ההבראה' החוזרות ונשנות לחילוץ הרשויות המקומיות מהתמוטטות כספית הפכו לנטל, שהכביד על ניהול הגירעון התקציבי של הממשלה" (עדי ברנדר "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998" סקר בנק ישראל 75, 113, 114 (2003)). פרופ' רוזין טוען כי "בעיית הגירעונות המתמידים במערכת השלטון המקומי היא בעיה קריטית ביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל" (ערן רוזין רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות 65 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003)). במהלך השנים הוקמו ועדות מועדות שונות כדי לדון בעניין (לפירוט ראו ירון [דיין מדיניות מיסוי עירוני](#) והארנונה הכללית 81-87 (2004) www.nevo.co.il/Books_word/misuy%20ironi/misuy%20ironi.pdf; כן ראו אריה הכט שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל 18-21 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997)). ד"ר הכט הוסיף וציין שם, בעמ' 17 כי:

"הכנסת, ועדת הפנים וועדת הכספים נדרשות כמעט מידי שנה לדיונים בדבר מימון הרשויות המקומיות, התנהגותן הכספית וגירעונותיהן. הדיונים הם מעבר לצורך באישור הסעיפים הרלוונטיים בתקציב המדינה. משרדי הפנים והאוצר עוסקים בכך דרך קבע – הן בדיון עם הגופים המרכזיים של השלטון המקומי והן בדיון עם רשויות מקומיות בודדות".

ועוד נאמר על ידו כי "ביסוס משק הכספים של הרשויות המקומיות לא ירד מסדר היום של המדינה מיומה הראשון" (שם, בעמ' 21). שאלת הגירעונות של רשויות מקומיות נמצאת אפוא כמעט מאז ומתמיד ברקע הדברים ולמעשה היא לא ירדה מסדר היום הציבורי (ראו והשוו, גם, חיים קלכהיים שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית – עוצמה מקומית מול מערכת הממשל הארצי בישראל 39 (1997) וכן השלטון המקומי בישראל 321 (מהדורה שניה מעודכנת, דניאל אלעזר וחיים קלכהיים עורכים, 2001)). הדבר העסיק כאמור את הרשות המבצעת והמחוקקת שנה אחר שנה. אין להתפלא אפוא שהרצון למנוע גירעונות מהווה חלק מהתכלית אליה כיוון המחוקק שהרי "אלה

שהציעו את דבר החקיקה ואלה שחוקקו אותו, חיים בסביבה תרבותית המעצבת את דרכי מחשבתם, את תפישותיהם, את עולם האסוציאציות ואת דרכי הביטוי שלהם. אלו מהווים את הרקע החברתי-תרבותי הכללי על-פיו מתפרש החוק. רקע זה מסייע בגיבוש של תכלית החוק, ובה מסייעת פרשנות לשון החוק" (אהרן [ברק פרשנות במשפט כרך שני](#) – פרשנות החקיקה 410 (1993) (להלן: פרשנות החקיקה)).

הרמוניה חקיקתית

16. השאיפה להרמוניה חקיקתית מחזקת בענייננו את המסקנה כי כמו לשם העלאת תעריפים גם לשם הפחתת תעריפים נדרשות רשויות מקומיות לאישור השרים. בפרשנות הוראת חוק "עלינו ליתן את אותו פירוש שיביא להרמוניה בין הוראת החוק שבפרשנותה אנו דנים לבין יתר הוראות החוק" ([ע"א 8569/06](#) מנהל מיטוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פסקה 41 (פורסם בנבו), 28.5.2008)). יש לשאוף גם להרמוניה במערך החקיקה כולו. כפי שקבע השופט ברק:

"דבר חקיקה אינו עומד בבדידותו. הוא מהווה חלק ממערך החקיקה. הוא משתלב לתוכו, תוך שאיפה להרמוניה חקיקתית. 'כל חוק אינו עומד בפני עצמו... החוקים כולם מהווים מערכת אחת, והם משתלבים בתוכה אלה באלה, תוך הרמוניה חקיקתית' ([בג"צ 399/85 \[חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא \(3\) 255\]](#), בעמ' 306). אכן, המפרש חוק אחד, מפרש את החקיקה כולה. החוק הבודד עומד ביחס למערך החקיקה במערך של כלים שלובים" ([בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז \(1\) 749, 765-766 \(1993\)](#))

ובספרו פרשנות החקיקה נאמר:

"ההנחה צריכה להיות, כי יש לקיים הרמוניה חקיקתית בתוך מערכת החקיקה, באופן שהפירוש שיינתן לדבר חקיקה ישזר נאמנה עם רקמת החקיקה ויהא לגוף אחד, שלם, עמה'. אכן, אין לנתק את ההוראה המתפרשת מכלל החקיקה. המחיל הוראת חוק, מחיל את החקיקה כולה" (שם, בעמ' 328)

17. במערך החקיקה שלענייננו יש לזכור כי לשלטון המרכזי הוענקו סמכויות נרחבות בפיקוח על הרשויות המקומיות ובפרט בעניינים כספיים. סמכויות אלה פורטו על ידי השופט גרוניס:

"הוראות שונות בדין מאפשרות לשלטון המרכזי להתערב בהחלטות של הרשויות המקומיות. נתמקד בהוראות המאפשרות מעורבות בעניינים כספיים ותקציביים. ראש לכול נציין כי תקציבה של עירייה טעון אישורו של השר (סעיף 206(ג) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] (להלן – [פקודת העיריות](#)); סעיף 2א(ב)(5)(א) [לפקודת המועצות המקומיות](#) [נוסח חדש] (להלן – [פקודת המועצות המקומיות](#)); סעיף 81ג [לצו המועצות המקומיות](#) (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958). השר אף רשאי לתקן תקציב של עירייה בתנאים מסוימים (סעיף 207 [לפקודת העיריות](#)). נראה שבמציאות סמכות זו אינה מופעלת באופן אפקטיבי [...]. בצד הסמכות הנוגעת באופן ספציפי לתקציב, נתונים לשלטון המרכזי כוחות שונים לטפל ברשויות מקומיות שאינן מתפקדות כהלכה. כך השר רשאי למנות ועדת חקירה לגבי רשות מקומית (סעיף 144 [לפקודת העיריות](#); סעיף 38 [לפקודת המועצות המקומיות](#)). [...] כמו כן השר מוסמך, בתנאים מסוימים, למנות ועדה שתמלא את תפקיד מועצת הרשות המקומית. ועדה כזו ידועה בעגה בשם 'ועדה קרואה': סעיף 143א [לפקודת העיריות](#) וכן סעיף 38א [לפקודת המועצות המקומיות](#) [...]. סמכות נוספת הנתונה לשר הינה למנות חשב מלווה לרשות מקומית (סעיף 142ב [לפקודת העיריות](#) וסעיף 34א [לפקודת המועצות המקומיות](#))" (בג"ץ 962/04 אבוטבול נ' משרד העבודה והרווחה, פ"ד נח (6) 471, 478 (2004); והשוו הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 292, 360 (ראו, בין היתר, סעיפים 278 ואילך)).

18. לשר הפנים נתונות אפוא כיום סמכויות נרחבות לשם פיקוח על הרשויות המקומיות ובפרט בתחום התקציב. כידוע הארנונה מהווה מקור הכנסה עיקרי במסגרת תקציבה של כל רשות מקומית (סעיף 2 לתוספת הרביעית לפקודה). התקציב כולו נדרש לאישור השר. רשות מקומית "אינה רשאית להוציא הוצאה כספית שאין לה כיסוי תקציבי, שאין לו סעיף תקציבי מתאים בתקציב המועצה שאושר כדין" (בג"ץ 1065/89 [גולני נ' שיש, פ"ד מה \(1\) 441, 454 ו \(1991\)](#)). על שר הפנים לקיים פיקוח הולם על פי סמכויותיו. סמכות פיקוח זו, כפי שכבר נקבע "אינה סמכות טכנית פורמאלית גרידא אלא סמכות מהותית, וכל התעלמות מדרישת האישור וכל מעשה שנעשה על-פי פריט או מרכיב בתקציב, שלא זכו לאישורו של שר הפנים, אינם לוקים רק בפגם טכני אלא

הם בבחינת מעשה פסול או מחדל, היורדים לשורשו של עניין" (בג"ץ 609/85 צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מ (1) 775, 780 (1986)). השופט ד' לויין הוסיף וקבע שס, בעמ' 779-780:

"לפי המבנה השלטוני, הקיים במדינתנו מאז כינונה ועוד בטרם הקמת המדינה, כפופים תקציביהן של הרשויות המקומיות לאישורו של שר הפנים. כפיפות זו אינה שרירותית וחסרת טעם. היא יסוד מוסד של המבנה השלטוני הקיים. הרשויות המקומיות נסמכות לא במעט על תקציב המדינה ונזקקות מדי פעם לסיוע כספי ולגיבוי של משרד הפנים.

[...]

כלי הפיקוח, שניתן בידי שר הפנים מכוחו של הדין, על-מנת שיוכל לגרום לכך שהרשויות המקומיות תתאמנה את תקציביהן ואת מדיניותן לנדרש ולמתחייב מהמדיניות הכלכלית והחברתית הכוללת, הוא החיוב שנקבע בחוק, כי כל תקציב, בין אם הוא תקציב רגיל ובין אם הוא תקציב מילואים, על כל מרכיביו טעון אישורו של שר הפנים.

השר הוסמך בסעיף 207 לפקודת העיריות [נוסח חדש] 'לשנות או לדחות פריט בתקציב, או להוסיף פריט אם הוספתו היא, לדעתו, חיונית לטובת הציבור מחמת נסיבות חורגות מהרגיל הקשורות בעיריה' – הכול לאחר שנתן דעתו על השקפת המועצה. גם סמכות זו מלמדת על מהות אמצעי הביקורת, והפיקוח שנתן בידי השר, על עוצמתו ועל היקפו."

19. המחוקק העניק אפוא לשלטון המרכזי סמכויות נרחבות ומהותיות בפיקוח על רשויות מקומיות. על כן, טעמי הרמוניה חקיקתית מחזקים את המסקנה כי לשם הפחתת תעריפי ארנונה – כמו לשם העלאתם – נדרשת רשות מקומית לאישור השרים. המערערות טוענות את ההיפך. לגישתן, לשם הפחתת תעריפים לא נדרשת רשות מקומית לאישור השרים אך אם כך היה הדבר מה הועילו חכמים בתקנתם? שר הפנים ממילא נדרש לאשר את התקציב כולו. מן הראוי על כן לקבוע כי כבר בשלב הפחתת תעריפי הארנונה – כמו במקרה של העלאתם – יובא העניין לאישור השרים כדי שהרשות המקומית תוכל לפעול על פי החלטת השרים – בין אישור ההפחתה ובין דחייתה – ולכלכל את צעדיה בהגשת תקציב שיאושר.

20. יתר על כן, בשילוב עם הסמכויות הנרחבות שהוענקו כאמור לשלטון המרכזי בפיקוח על רשויות מקומיות קיימת מגמה להעניק עדיפות לפרשנות המגבילה את שיקול הדעת הנתון לרשות המקומית והמעודדת פיקוח מוגבר יותר על הרשות, ככל

שמדובר בתפקידה של הרשות המקומית כמחוקקת (בשונה מתפקידה כרשות מבצעת).
כפי שקבעה השופטת ארבל:

”ביישום פרשנות תכליתית על הוראות החוק העוסקות בתפקיד זה של הרשות המקומית, יש להעניק עדיפות לפרשנות הנוטה במאזן שהצגתי לעיל לכיוון הפיקוח והגבלת שיקול הדעת של הרשות המקומית” (רע”א [11304/03](#) כרטיסי אשראי לישראל בע”מ נ’ עיריית חיפה, פסקה 15 (פורסם בנבו), 28.12.2005) (להלן: עניין כרטיסי אשראי).

למותר לציין כי בקביעת תעריפים בצו ארנונה פועלת הרשות המקומית כמחוקקת ולכן הנטייה היא ליצור יתר פיקוח ולהגביל את שיקול הדעת. כפי שנקבע:

”ככל שמדובר בתפקידה של הרשות המקומית כמחוקקת, בענייננו את צו הארנונה, נטה המחוקק ליצור יותר פיקוח על הרשות המקומית ולאפשר לה פחות שיקול דעת” (עע”ם [11641/04](#) סלע נ’ מועצה אזורית גדרות, פסקה 14 (פורסם בנבו), 17.7.2006); כן ראו: בר”ם [1966/06](#) המשביר הישן בע”מ (בפירוק) נ’ עיריית כרמיאל, פסקה 9 (פורסם בנבו), 17.2.2008)

21. הגבלת שיקול הדעת של הרשות המקומית והגברת הפיקוח משמעם דרישה כי כמו לגבי העלאת תעריפים גם במקרה של הפחתת תעריפים תידרש רשות מקומית לאישור השרים. דרישה זו היא דרישה סבירה וראויה בפרט כאשר עסקינן בפעולה “חקיקתית”-תקציבית של הרשות המקומית. היא מאזנת בין הצורך לפקח על הרשות המקומית – צורך שמקורו ברצון למנוע אינפלציה מזה אך גם גירעונות מזה – לבין הצורך להותיר מרחב של גמישות בהתאמת תעריפי ארנונה למציאות המתחדשת והמשתנה בכל רשות ורשות. יפים בהקשר זה דברי השופטת ארבל:

”הדרישה מהרשות המקומית לבקש את אישור השרים כל אימת שהיא מעוניינת לחרוג מהקבוע בתקנות היא דרישה סבירה וראויה, בייחוד כאשר מדובר בסמכותה התחיקתית של הרשות המקומית. דרישה זו מהווה בפני עצמה איזון ראוי בין הצורך לפקח על הרשויות המקומיות וליצור האחדה כלשהי במדיניות הרשויות השונות בנושא הארנונה, לבין הצורך לאפשר להן מרחב של שיקול דעת, כך שהן תוכלנה להתאים את תעריפי הארנונה למציאות העסקים הדינמית והמתחדשת, ומבלי

לסרב ליתר על המידה את הליך הטלת הארנונה" (עניין כרטיסי אשראי, פסקה 16).

ועוד נקבע על ידה שם כי:

"דרישת אישור השרים מהווה פיקוח הולם על סמכותה של הרשות המקומית וכן מבטיחה מדיניות אחידה בכל הנוגע לסיווג נכסים לצורך שומת הארנונה. [...] אין דרישה זו מהווה סרבול רב מדי של הליך הטלת הארנונה ואין היא מכבידה מדי לא על הרשות המקומית ולא על משרדי הפנים והאוצר."

פרשנות השרים

22. הפרשנות לפיה דיני ההקפאה מחייבים את אישור השרים בין להעלאת תעריפים ובין להפחתתם לא רק שעולה בקנה אחד עם לשון הדינים ותכליתם ולא רק שהיא מתבקשת על פי עקרונות של הרמוניה חקיקתית ועל פי המגמה להגביל את שיקול הדעת של הרשות המקומית כמחוקקת את צו הארנונה אלא שכך גם נהגו השרים במהלך השנים. אפילו הייתי סבורה שיש בשאלה שבפנינו פנים לכאן ולכאן (ואיני סבורה כך) הרי שלהתנהגות האמורה יש ליתן משקל בקביעת הפרשנות. עמד על כך השופט ברק:

"התנהגות עובדתית על יסוד פירוש אפשרי עשויה להפוך אותו בדיעבד לפירוש הראוי, גם אם מראש ייתכן, שהיה מקום לבחור בפירוש אפשרי אחר. אף כאן יש מקום לבחון את התקלות, הצומחות מאימוץ הפירוש החדש ומזניחת הפירוש הישן לעומת היתרונות הצומחים מכך. רק אם היתרונות עולים על התקלות, יש מקום לזנוח את הגישה המקובלת ולבחור בגישה חדשה" (בג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת-ישי, פ"ד מ (1) 113, 146 (1986); כן ראו דברי ב- ע"א 8932/02 פקיד שומה תל-אביב-יפו 5 נ' טאומן, פ"ד נח (1) 625, 642 (2003)).

23. במשך שנים רבות פנו רשויות מקומיות לשרים גם במקרה של בקשה להפחתת תעריפים (דיין, בעמ' 91). כך, למשל, בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מיום 2.1.2000 שצורף לכתב התשובה של המשיבות בבית משפט קמא מוגדר בפירוש "נוהל הגשת בקשה לשינוי סיווג/תת סיווג /או העלאה חריגה ו/או הפחתה חריגה בשנת

2000" ועוד נקבע בחוזר זה כי "בשנת 2000 התעריף בו חייבת הרשות לעדכן את נכסיה הוא 4.8%, כל הפחתה או העלאה מאחוז זה דורשת אישור שרי האוצר והפנים". הנה כי כן, השרים והרשויות המקומיות כאחת פעלו על פי ההבנה שכשם שנדרש אישור שרים להעלאת תעריפים כך הוא גם נדרש לשם הפחתת תעריפים. המערערות מבקשות כי נקבע שלא נדרש אישור כאמור וכן שנקבע כי גם במקרה שלפנינו בו פנתה רשות מקומית לשרים בבקשה להפחתת תעריפים ואלה דחו את הבקשה – עדיין יש להחיל את התעריפים המופחתים שקבעה הרשות המקומית, וזאת מאחר שהרשות המקומית כלל לא הייתה אמורה לפנות לשרים. פרשנות זו והסעד הנלווה לה עלולים להצמיח תקלות רבות. מה יהא הדין בנוגע לכל אותן רשויות מקומיות שכמו המשיבות ביקשו להפחית תעריפים ונדחו? מה יעלה בגורל צווי הארנונה של רשויות אלו שכמו המשיבות כיבדו את עמדת השרים ולא הפחיתו תעריפים? מה יעלה בגורל הכספים שנגבו על פי התעריפים שלא הופחתו כאשר על פי גישת המערערות מדובר בגבייה שלא כדין? המערערות לא הציגו כל יתרון שיצמח מהפרשנות המוצעת על ידן – ובכל מקרה לא הוצג יתרון שיהיה בו כדי לגבור על התקלות העלולות לצמוח בשל פרשנות זו שיצדיק סטייה מהדרך בה נהגו שנים. באין יתרון כאמור אין הצדקה לאמץ פרשנות הסוטה מהגישה על פיה נהגו שנים ולפיה הן העלאה והן הפחתה של תעריפי הארנונה דורשת את אישור השרים.

24. בגדרי העתירה המקורית טענו המערערות כי משרד הפנים תומך דווקא בפרשנותן וצירפו לשם כך מכתב שנכתב בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים (נספח י' לכתב העתירה המינהלית). אינני בטוחה כי יש במכתב זה את שניסו המערערות לקרוא בו. מכל מקום המשיבות הכחישו את טענת המערערות וצירפו מצידן מכתב מאוחר יותר שנכתב אף הוא בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים (נספח לעיקרי הטיעון מטעם המשיבות בבית משפט קמא). במכתב זה נאמר מפורשות כי "כל הפחתה או העלאה [...] טעונה 'אישור חריג' של שרי הפנים והאוצר". אכן, המדיניות הנוהגת במשרד הפנים חייבה קבלת אישור השרים הן לשם העלאת תעריפים והן להפחתתם ולא הובא כל טעם שיצדיק סטייה ממדיניות זו.

חקיקה מאוחרת

25. המשיבות הפנו את תשומת לבנו לחקיקה מאוחרת לשנים נשוא ענייננו. אכן, "חקיקה מאוחרת עשויה להשפיע על פירושה של חקיקה מוקדמת" (בג"ץ 77/91 עוור נ' השר לענייני דתות, פ"ד מה (2) 622, 625 (1991)). המדובר בסעיף 27 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005 הקובע תיקון לסעיף 9(ב)(2) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992. נזכיר כי סעיף 9, שכבר צוטט, קובע כי השרים יתקינו תקנות ובהם כללים לארנונה. הסעיף ממשיך וקובע כי רשות מקומית תקבע את סכומי הארנונה בהתאם לכללים שיקבעו. על פי סעיף 9(ב)(2) לחוק בנוסחו המקורי, בתקנות שיותקנו יכול שייקבע כי רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים. לשם הנוחות נחזור ונצטט את סעיף 9(ב)(2) טרם תיקונו:

9. (א) ...	כללים
(ב) ...	לארנונה
... (1)	
(2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים כאמור, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים; תחילתו של האישור בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן; שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן האישור.	
...	

26. דנו לעיל בשאלה האם גם הפחתת תעריפים מנוגדת ל"כללים" ומחייבת את אישור השרים. השבנו על כך בחיוב. בשנת 2005 תוקן הסעיף באופן שאינו מותיר עוד כל ספק בעניין. להלן נוסחו של הסעיף לאחר תיקונו:

9. (א) ...	כללים
(ב) ...	לארנונה
... (1)	
(2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים כאמור, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים; ושלחה, בטרם פנייתה לקבלת אישור השרים, לכל מחזיק בנכס שבשלו בכוונתה להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים, הודעה על כוונתה לעשות כן; בהודעה יצוין כי מועצת הרשות המקומית החליטה על שינוי סיווג או תת-סיווג, על העלאה	

או הפחתה, של סכום הארנונה הכללית, לפי הענין, וכי בכוונתה לפנות לשרים בבקשה לאישור כאמור; תחילתו של אישור השרים בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן; שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן האישור.

...

החידוש בתיקון הוא בהוספת דרישה של משלוח הודעה למחזיק בנכס על הכוונה לפנות לשרים. על פי התיקון, כדי שתוטל בסופו של דבר ארנונה שלא על פי הכללים על הרשות המקומית להודיע למחזיק בנכס על הכוונה לפנות לשרים. לאחר משלוח ההודעה ניתן לפנות לשרים ולבקש את אישורם להטלת ארנונה שלא על פי הכללים. התיקון לחוק לא בא אפוא לשנות את העניינים לגביהם יש לפנות לשרים אלא הוא בא להוסיף את דרישת משלוח ההודעה. הדבר עולה אף מדברי ההסבר לתיקון:

"סעיף 9(ב)(2) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (בפרק זה – חוק הסדרים), מאפשר לרשות מקומית להטיל ארנונה כללית שלא בהתאם לכללים שנקבעו לפי הוראת סעיף 9 לחוק האמור ובלבד שקיבלה לכך את אישור שר האוצר ושר הפנים (בפרק זה – השרים). מוצע לתקן את הסעיף האמור ולקבוע כי רשות מקומית תודיע לכל מחזיק בנכס שבשלו בכוונתה להטיל ארנונה שלא בהתאם לכללים, על כוונתה לעשות כן וזאת לפני פנייתה לקבלת אישור השרים. עוד מוצע לקבוע כי בהודעה כאמור יפורטו הסכומים שהרשות המקומית היתה מטילה בשל אותו נכס בהתאם לכללים והסכומים שבכוונתה להטיל על הנכס אם תקבל לכך את אישור השרים." (הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004, ה"ח הממשלה 143, 378)

27. בתיקון לחוק נוספה אפוא דרישת משלוח הודעה לנישום בטרם פנייה לשרים. המחוקק לא שינה במסגרת התיקון והוא גם לא ביקש לשנות את העניינים לגביהם יש לפנות לשרים. ואולם, המחוקק פירט במסגרת התיקון מהם אותם עניינים. בין העניינים שפורטו מופיעה בפירוש סוגיית הפחתה של סכום הארנונה כדורשת את אישור השרים. לאחר התיקון ברור אפוא כי הפחתת תעריפים מנוגדת לכללים ודורשת את אישור השרים. מאחר שהתיקון לחוק לא בא לשנות את מכלול העניינים לגביהם יש לפנות לשרים מתחזקת המסקנה כי גם לפני התיקון הפחתת תעריפים דרשה את אישור

השרים. לגבי העניינים בהם יש לפנות לשרים, התיקון לחוק, כלשונו של הנשיא ברק, "איננו משנה את המצב המשפטי הנכון שקדם לו, אלא משקף אותו" ([ע"א 4271/00 מ.ל. השקעות ופיתוח בע"מ נ' מנהל מס שבח מקרקעין, פ"ד נו 2](#)) 960, 953 (2) (2003)) וכפי שנקבע במקום אחר "מעצם העובדה שחוק תוקן, אין בהכרח להסיק שהמצב המשפטי ששרר קודם לכן היה שונה מזה שנקבע בתיקון מאחר ולא פעם באים תיקונים כאלה כדי לאשר במפורש, מתוך זהירות יתר, את המצב הקיים או כדי להסיר ספק" ([ע"א 448/69 חנגל נ' פקיד השומה, תל-אביב 4, פ"ד כד 2](#)) 321, 324 ב (1970)). אכן בענייננו התיקון לא שינה את מכלול העניינים, שהיו קבועים בדין עוד לפני כן, אשר דרשו את אישור השרים. המחוקק מצא לנכון לפרטס ומנה בפירוש את הפחתת התעריפים כדורשת את אישור השרים. בכך אין אלא כדי לשקף את הדין שהיה קיים עוד קודם לכן ולהבהירו. מכאן מתחזקת מסקנתנו. אכן, "זהו המצב הרגיל, ובמסגרתו יש לחוק מאוחר השפעה על פרשנות של חוק מוקדם" (פרשנות החקיקה, בעמ' 348).

הוצאות

28. המערערות ביקשו לחלופין כי יופחתו ההוצאות שהוטלו עליהן בגדר ההליך הראשון. הלכה היא כי רק במקרים חריגים תתערב ערכאת הערעור בהוצאות שהוטלו בערכאה הדיונית ([ע"א 136/92 ביניש-עדיאל – עורכי דין נ' דניה סיבוס חברה לבנין בע"מ, פ"ד מז 5](#)) 114, 131 (1993); [ע"א 611/89 דרוקר זכריה חברה קבלנית לעבודות אזרחיות ופיתוח בע"מ נ' נחמיאס, פ"ד מו 2](#)) 60, 68 (1992); [ע"א 378/78 קלינגר נ' מנהל מס עזבון, פ"ד לג 1](#)) 509, 510 (1979)). המקרה שלפנינו אינו נמנה עם אותם חריגים. בבסיסה של ההלכה כי ככלל אין להתערב בהוצאות שהוטלו עומד שיקול הדעת הרחב הנתון בהקשר זה לערכאה הדיונית (וליתר הרחבה ראו פסק דינו של השופט א' גרוניס ב- [ע"א 9535/04 סיעת "ביאליק 10" נ' סיעת "יש עתיד לביאליק", פ"ד ס 1](#)) 391 (2005)). בענייננו בית המשפט דחה את עתירת המערערות מחמת שיהוי והטיל עליהן הוצאות בסך 30,000 ש"ח. בשלב הערעור נקבע כי התיק יוחזר לבית המשפט להשלמת פסק הדין אך לא הוטלו הוצאות נוספות – גם לא כאלו המותנות בתוצאה שתתקבל. גם בהחלטה הנוספת של בית משפט קמא בה נדחתה עתירת המערערות לגופה לא הטיל בית המשפט הוצאות נוספות. למעשה בגין כל ההליכים שניהלו עד כה המערערות נגד המשיבות הוטל אך אותו סכום ואין מדובר בסכום המצדיק את התערבותנו. על כן גם בעניין זה דין הערעור להדחות.

סוף דבר

29. לשון דיני ההקפאה ותכליתם כמו גם טעמים של הרמוניה חקיקתית עם הסמכויות הנרחבות הנתונות לשרים בפיקוח על הרשויות המקומיות והמגמה לפרשנות המגבילה את שיקול דעתן של רשויות מקומיות בכגון דא, מובילים כולם לאותה המסקנה: הפחתת תעריפי ארנונה כמו העלאתם דורשת את אישור השרים. דרישת אישור השרים היא סבירה וראויה. אין להתעלם מן הפרשנות בה נקטו הרשויות לאורך השנים. כמו כן אין להתעלם מתיקוני חקיקה המחזקים את המסקנה האמורה. אשר על כן, הערעור נדחה. המערערות ישאו, ביחד ולחוד, בשכ"ט עו"ד המשיבות בסך 15,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת מ' נאור

ניתן היום, כ' חשוון, תשס"ט (18.11.2008).

א' א' לוי 54678313-1242/05

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05012420_C02.doc עע
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה